

政治制度からみたアメリカの議会体制(一)

一倉 重美津

目次

- 一、アメリカ議会の特質
- 二、二院制の合衆国議会
- 三、議会両院の構成様式
- 四、各院議員の資格条件

一 アメリカ議会の特徴

「近代における民主政治の形態は、いっばんに、広く議院内閣制 Parliamentary System. と議会大統領制 Congress-Presidential System. との二つに分けることができる」^①。まず議院内閣制のもとでは、行政権が国家の名目上の元首、政治の執行者および内閣との間で分割されている。国家の元首は、世襲制の君主の場合もあり、また一定の任期で選挙された大統領の場合もあるが、^②いずれにしても、君主はほとんど政治権力を行使しないのが普通である。君主の主要な義務は、儀礼的な機能を遂行する他に、首相、内閣総理大臣または大法官とよばれる政治上の行政長官を任命することにある。そして、この政治上の行政長官は、通例として多数党の党主であり、また議会の多数党の支

持を受ける連衡内閣を組織するがゆえに、その官職を保持するものとされる。^③

つぎに、大統領制は、一七八九年、フィラデルフィア市の憲法制定会議で創設された体制であるが、「公選の一官職の中に、国王の儀礼的な義務や威信および首相の政治権力とを結び合せている」^④。それゆえに合衆国の大統領は、国家の元首であり、また内閣の首長でもある。このような大統領職は、いわば、合衆国の憲法制定会議で考えられた重要な政治的革新の一つである。

いったい、合衆国の大統領制は、立法部から行政部が独立したところに特質があり、しかも、その行政部が独任の人物としての大統領によって構成されている。この合衆国大統領は、再選についての規定がないが、四年任期で選挙人団によって選挙され、彼の権力は、憲法(第二条)によって保障されている。つまり、「憲法を起草した人びとは、議会内閣制を特徴づける権力の融合について考えられる能率性に対して、権力分立のもたらす政治の安定性を好んだのである」^⑦。

このようにして、「合衆国の議会は、主として行政部を包括しないという点で、イギリスの議会と異なっている」^⑧。いわば英国の議会とちがって、アメリカの体制のもとでは、立法部と行政部とが完全に分れている。^⑨それゆえ、アメリカの政治体制を考える場合には、英国の政治体制との差異を知らなければならない。

まず第一に、合衆国における「大統領とその内閣とは、イギリスの首相やその内閣と異なり、下院議員ではない」^⑩。したがって、「もし議会が行政部が提案する法案の可決を拒んだとしても、なんの「危険性」“Crisis”もない。このような場合にも、大統領は辞職する必要がなく、^⑪また、議会を解散することも、議員の任期を短縮することも、^⑫新しい選挙を強制することも」^⑬できない。こうした点で、「議会と大統領とは、立法を考慮し、かつ法律を制定する上で

相互に独立して活動する」。^⑭

第二に、アメリカ政治では、「議会と行政部との制度上の分立が多様な選挙基盤をもって誇示される」。^⑮たとえば、合衆国の政治では、国民が一方で議会によって代表され、また他方では大統領によって代表される」。^⑯もっと詳しくいえば、議会の「上院は、六年の任期で選挙された各州出身の二人の議員達で構成されるが、……下院は、……四百三十五人の団体であり、……二年の任期で議会選挙区から選挙される」。^⑰これにたいして、「大統領は、……選挙人制度によって選挙される」。^⑱こうしてアメリカの「分立した各制度は、それ自身の有権者をもっている」。^⑲「そこで、議会と大統領とは、相互に他部門に対抗して支持を得るために、直接に国民に訴える権利や手段をもち、現実には、これらの権利や手段を行使している」。^⑳

第三に、「イギリス議会には起らないが、米国民が一政党の大統領と他政党の議会を選んだときに発生し、行政部と立法部とを自動的に対立させる」。^㉑「アメリカの大統領は、通例として、議会の多数党と共に、四年任期で発足するけれども、二年後に施行される立法部の中間選挙では、議会の中で大統領の政党の議員が減少するのが慣例となつて」。^㉒こうした意味で、合衆国の「選挙人制度は、議会の両院もしくは一院においてさえ、大統領自身の政党の過半数を制することを保障するものではない」。^㉓それゆえに「合衆国の議会は、イギリス議会よりも無責任である。それというのも、大統領の政党に属する議員が、大統領に対して不信任案を可決することなしに、行政部の提案に対して反対の投票をすることができからである」。^㉔「アイゼンハワー大統領は、八年の在任中に、六年間も議会両院における多数党の民主党に直面しなけりなかつたのである」。^㉕

ともあれ「大統領と議会とは、権力をめぐる敵対者であり、また両者の関係は、衝突の関係にある」。^㉖その他にも、

「連邦司法部は、大統領によって任命され、かつ上院によって承認されるけれども、それが終身的な任期をもち、またその大統領と議会とに憲法上の必要条件を強いる権限がひろく承認されている」という点で独立している^{②⑥}。したがって、アメリカの議会は、権力の分立や憲法上の制限のもとで、大統領職との敵対関係や裁判所によって制限されている^{②⑦}。

けれども、合衆国議会は憲法上で与えられている卓越性や自治権は、他の政治部門よりも遙かに独立している。議会は憲法上で国家権力にたいする最高の保障者であり、政府の最も直接的な民選の部門として、それ自体の権力を大胆に信賴することによって鼓舞されている^{②⑧}。また議会の卓越性は、他の二部門の成員を憲法上の規定に基いて弾劾することができる、という権限にも示されている。これと反対に、他の二部門は、議会の議員達を弾劾することができない^{②⑨}。じっさい、この官吏や裁判官の弾劾権が議会の一手に委ねられているという事実は、重要である。なおそのうえに、議員や院内問題についての権限をもって、その他の政治部門よりも、議会は政治秩序の面でも遙かに独立している。こうして、憲法第一条に定められた立法部の最高性の原理にかんする明白な表明は、永久的に議会の権力源に他ならない^{③⑩}。

注

① 議会民主政治は、議会大統領制に比較して、いっそう長い歴史をもっている。それはイギリスに淵源をもち、数世紀をつうじて英国で現在の形態に進化し、さまざまな共和国に移植され、さらに諸多のヨーロッパの国々や諸他の大陸で、色彩豊かな変化を加えられながら採択されたものである。See "American Democracy in World Perspective" Second Edition. William Ebenstein, C. Herman Pritchett, Henry A. Turner, Dean Mann. 1970. Harper & Row, Publishers, Inc. P. 380.

② 世襲制の君主の存在する国々としては、イギリス、ベルギーまたは日本等があり、被選の大統領は、東西両ドイツ、アイルランドおよびイタリア等がある。

③ See "American Democracy", Ebenstein and Others, Second Ed. 1970. op. cit. p. 38.

④ アメリカ合衆国の憲法制定会議は、国家の基本的な政治体制を規定する目的をもって開かれ、当時、独立・主権国家としての十三州の代表者達によって遂行された。この憲法制定会議は、一七八七年五月十四日から同年の九月十七日にまでわたり、実に八十六日という実働期間を要した。

この憲法制定会議には、ロード・アイランド州を除いて、五十五人の人士達が参集し、連邦国家を確立するために憲法を起草した。これら五十五人の代表者達の中で特別の能力や経験をもった人びとには、かのジョージ・ワシントン、ベンジャミン・フランクリン、アレクサンダー・ハミルトン等がいた。

G・ワシントンは、全会一致で憲法制定会議の議長に推され、よく至難な役割をはたした。特に賢明かつ廉直の士が修正を提起できる憲法の修正条項(第五条)は、ワシントンの功績に帰せられる。

またB・フランクリンは、ペンシルバニア州を代表して、憲法制定会議で著大な役割をはたした。往時、八十一歳であったフランクリンは、すでに円熟老練の域にあり、ともすれば深刻となりがちな会議をユニークな諧謔をもって救い、多くの重要な憲法上の妥協案を成立させた。会議の最終日、彼は熱心に協和の精神を説いた。

つぎにA・ハミルトンは、ニュー・ヨーク州代表として会議に出席したが、出席者中で最年少の三十歳であった。にもかかわらず、ハミルトンは、新憲法を採択する上で偉大な貢献をなした。彼はまた、「マディソンやジェイと並んで、『フェデラリスト』の執筆者の一人でもある。いずれにしても、憲法制定会議の代表者達は、顕名の会衆であり、大学卒業者もその過半数を占めていた。これらの代表者は、ひかくてき若年であり、六人が三十一歳以下であり、五十四歳を超えた者は僅かに十二人であった。そして諸州で任命された約七十四人の代表者の中で、つねに会議に出席した者は、前記の五十五人であった。

これらの代表者は、ほとんど例外なく、この新興国家における財産や地位のある人士達であった。たとえば、彼等の職業は、法律家、医師、農園主および商人等である。これらの職業は、今日のアメリカ議会の議員達の職業と大差はない。

⑤ See "American Democracy" Ebenstein and Others. Second Ed. 1970. op. cit. p. 380.

大統領制は、今日、メキシコ、コロンビア、フィリピンおよびバキスタンでも採択されている。

⑥ 憲法制定会議に出席した大部分の代表者は、特にモンテスキュー等の政治理論家達の著述から、また植民地や州の政府についての経験から、権力分立の原理に賛成するようになっていた。

⑦ See "American Democracy" Ebenstein and Others. 1970. op. cit. p. 380.

⑧ See "The United States Political System and How It Works" Revised Edition. 1963. Da id Cushman Coyle. p. 59.

⑨ "The Government of the United States" Fourth Edition. 1969. United States Information Service. p. 23.

⑩ See "The United States Political System and How It Works." Revised Edition. 1963. Da id Cushman Coyle. The American Library. p. 59.

⑪ "The United States Political System" 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 59.

⑫ "The American Constitutional System" Second Edition. 1967. C. Herman Pritchett. McGraw-Hill, Inc. p. 36

⑬ "The United States Political System" 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 59.

- ⑭ “The Government of the United States” Fourth Ed. 1969. U. S. Information Service. op. cit. p. 23.
 - ⑮ “The American Constitutional System.” Second Ed. 1967. C. H. Pritchett. op. cit. p. 37.
 - ⑯ “The United States Political System.” 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 59.
 - ⑰ “The American Constitutional System.” 1967. C. H. Pritchett. op. cit. p. 37.
 - ⑱ Ibid.
 - ⑲ “The United States Political System.” 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 59.
 - ⑳ 以上「行政部と議会とをめぐる政治的闘争は、たとえ大統領の政党が議会の統制権を握っている場合でさえ、公然たる敵対感情と武装的停戦との両極端のあいだで様々な変化をみせる。」Ibid.
 - ㉑ Ibid.
 - ㉒ “The American Constitutional System” 1967. C. H. Pritchett. op. cit. p. 38.
 - ㉓ Ibid.
 - ㉔ “The United States Political System.” 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 59.
 - ㉕ 以上「このような責任性の欠除は、政権を握る政党が厳しい紀律を生死にかかわる重大問題と考えないがゆえに、議会に煽動者を跋扈させるようになる。」Ibid.
 - ㉖ “The American Constitutional System” 1967. C. H. Pritchett. op. cit. p. 38.
 - ㉗ Ibid.
 - ㉘ op. cit. I. id. p. 37.
 - ㉙ “The Democratic Republic, An Introduction to American National Government.” Second Edition. 1970. Martin Diamond Winston Mills Fisk. Herbert Garfunkel. Rand McNally & Company. Chicago. pp. 166-167.
 - ㉚ op. cit. p. 166
 - ㉛ Ibid.
 - ㉜ Ibid.
- とにかく、合衆国の議会は、権力分立の立場からは、連邦政府の他の二大部門とひとしく制限された権限しかもたず、また憲法主義の立場からは、その体制内で活動しなければならない。とはいえ、議会は合衆国政治の第一部門として、他の二部門の権力の発動源として最も重要かつ不可欠の存在である。

二 二院制の合衆国議会

さて、「合衆国の議会は、憲法上に定められた最初の、しかも最も長い条文(第一条)の主題^①であり、憲法修正を

含めて、第一条^②によって議会の権限が与えられている。憲法第一条第一節の前段にしたがえば、「この憲法」に認められた一切の立法権は、合衆国の議会に属する」が、その後段は「議会は、上院と下院とをもって構成される」としている。したがって、「この法律を制定する（立法）権は、一院に属するのではなく、二院に属している」^③。それゆえに、合衆国議会の上下両院は、共に活動することを前提している。「この二院制度 Bicameralism. は、議会の最高性について、「重要な憲法上の決定である」^④。

いったい、「イギリスの議会が二院に分れたのは、エドワード三世（一二三四年）の統治下であった」^⑤。そして合衆国で二院制の観念が現われたのは、かの植民地宣言（一七七四年）においてであった。この植民地宣言のなかでは、「善良な政府にとっては、立法部の構成部門が相互に独立すること」が不可避免的に必要である^⑥と述べられていた。じつさい、この提言は、合衆国憲法の中に採り入れられて、「今日の各院は、立法上で、他院に対して絶対的な拒否権をもち、しかも各院は、別個の利益に反応している」^⑦。

だが合衆国最初の憲法とされる「連合規約（一七八一—一七八九）Articles of Confederation.（一七八一—一七八九）下の議会は、一院のみからなり、代表者が……各州の立法部の指定する方法で任命され、しかもこの代表者が選任された任期中に何時でも他の代表者で交代させられた」^⑧のであった。そこで、「新憲法と連合規約との最初の基本的差異は、二院から構成される議会ということである」^⑨。ともあれ、往時において、「イギリス、植民地および革命的なアメリカの政治的経験の全体からして、大陸会議 Continental Congress.（一七四—一七八一）、連合規約下の議会およびバーモント州やペンシルバニア州等で主に確立された立法部（一院制）の例外はあるが、二院で立法部が構成されるべきだ、という見解は広く認められていたのである」^⑩。

こうして、「かの憲法制定議会では、最初に採択された決議で二院制の議会が宣言された」^⑪。憲法の立案者達は、慎重かつ永続的な構想を立てて、二院制の構造に創意をこらした。「憲法制定会議で小州が恐れていたことは、人口に比例して議員が諸州間に割りあてられる一院制の立法団体によって、その支配権が若干の大州の手に掌握されてしまふ、ということであつた」^⑫。「そこで、小州の代表者は、議会の両院に大州と平等の代表者を割りあてられるようによつて、要請したが」、^⑬「結局のところ、小州は、人口に拘りなく、平等な代表者をもつ第二院（上院）を創設することができた。これによつて、小州の恐れは、根拠のないものとなった」^⑭。しかも、「上院では、全州に平等の代表者を割りあてる代表制が憲法上にはつきりと確定されている。こうして上院の平等代表制は、各州が同意することなしに、これに変更を加えることができない」^⑮。「下院と上院とで構成される二院制の立法団体を確定するという憲法立案者達の決定は、憲法制定会議で交わされた『偉大な妥協』の『One of the "Great Compromises."』である」^⑯。

さて、「合衆国会議会の二院は、貴族院が決定的に弱い団体となっている英国議会とちがって、ほとんど同等の権力をもっているけれども、民主政治の実際とひとしく、憲法上で異なるように企画されていた」^⑰。だが、「フェデラリストの第五八章で、マディソンは、上院にもまして、下院が強力な団体になることを示唆していた。つまり、下院が上院よりも強力になるのは、下院議員が大多数の選挙人を代表するがゆえにである。換言すれば、代表者達を官職に選挙する独立の各選挙区の投票は、国家の多数派に加えられ、こうして下院に全国的規模の比率をもった強力な有権者を与えるであろう」^⑱。「なおそのうえに、いっそう人口の多い大州は、かなりの勢力を動員して、おそらく、立法上で『連体して』投票することによって権力を産みだすであろう」。そこで、かりにフェデラリストの筆者達に不安を起す新政府の一制度があるとすれば、それは下院であつた。早くもA・ハミルトンは、フェデラリストの第六章で、つぎのように

自問していた。つまり、「国民の会議は、時として激情、怨恨、嫉妬、貪欲およびその他の異常な暴力的な性向の衝動に走りはしないだろうか？」^{①⑨}

要するに、「ハミルトンやマディソンは、共に下院の院内が暴徒と化し、その議員が煽動的な指導者が急ピッチで熱弁を揮うとき有頂点になって聴いている、という危惧に心を悩ませていた。こうして法律は、無知に裏づけられ、しかも不正の産物としての衝動で制定されるにちがいない」^{②⑩}。こうした「下院の行動の行き過ぎで、放縦となるかも知れないという予言的な考えから、マディソンは、上院が平衡棒として働くことを希望した。じっさい、提案された憲法に定められた諸規定は、このような意図を明らかにしたものである」^{②⑪}。たとえば、「上院は間接に選挙されて、しかも下院議員の三倍の任期（六年）が保障されているので、公衆の「間違い」や「思い違い」を無視して、下院の立法上の多様さに修正を加えるであろう。マディソンの考えは、一見してそれと分る「中庸をえた、敬意を払われるべき」市民が存在し、上院がこの種の優れた集団から補充される、といったところにあった」^{②②}。

ともあれ、「上院は一部では、連邦主義の結果である」^{②③}が、今日の「アメリカ合衆国やオーストラリアのように、上院が選挙されるところでは、構成州の利益を代表するために選ばれる」^{②④}のが普通である。しかし、合衆国の上院が創設されるにあたって意図されたところは、「選ばれた安定した政府の構成部門」、「強力な指導権を提供し、かつ国民の一時的な激情を抑制できる節操ある尊敬さるべき団体」および「おそらく非常に責任のある議院」^{②⑤}となることであつた。

さて、このようにして、議会の二院制は受け入れられて、ついに承認されたアメリカ体制の一部となつた。けれども、この二院制は、けっして全面的に批判に晒されなかつたわけではない。「次の批判の大部分は、平等かつ独立の

二つの権力が産み出しがちなデッド・ロック、審議の引き延しや重複および責任の分散化を非難する人びとからきて²⁶いる」。そこで「いずれかの時点で国家の立法部を範とした一切のレベルの政府は、これらの批判からもたらされた挫折の結果として、二院制を捨てて、一院制の立法部の採択に検討をくわえた」²⁷。

「またある種の批判は、代表者達によって明らかにされたように、選挙人の数量的多数決による明瞭な意思を切り捨てたり、妨害したりする組織上の機構を慨嘆する人びとからもたらされたものである。若干の人びとによれば、上院では議員の多数決が必ずしも投票者の多数決と一致しないので、国民の意思を法規集に収める上での障害とみている」²⁸。

しかしながら、「現在では、議会の二院制を放棄するという真摯な提案は、ほとんど存在しない」²⁹。かつて憲法の父祖達が考えたように、「二つの独立した集団で一方が州政府を代表して、提案された一切の法律が発効する前に、共に承認しなければならぬとすれば、あわただしく不注意に法律を可決する危険性は殆どないであろう。小州の利益は上院に適切に代表されるので、下院にいつそう多くの議員をもつ大州の利益を均衡化することができる。こうして一院は、つねに、他院を抑制することができる」³⁰。それゆえに、「大多数の有力な権威者は、二院制をもって、アメリカ共和国にとって積極的な力の根源としてみており、この力の根源によって、合衆国とひとしく広大で、変化に豊み、かつ人口の多い大陸の領域にさいしても国家権力を認めさせているのである」³¹。

注

① “The Democratic Republic.” Second Ed. 1970. Martin Diamond and Others. Rand McNally & Company. Chicago p.166.

② 合衆国憲法第一条は、十節からなり、総計して五十三項を数え、他の政治部門の条項より遙かに長い。ちなみに、第二条(大統領)は十三項、第三条(連邦司法部)は六項にすぎない。

③ "A Government by the People." 1966. United States Information Service. p. 27.

「議会の二院は、ある種の方法で相互に類似し……、またある種の方法で異なり」^④ See "Government by the People: The Dynamics of American National Government." Third Edition. 1957. James MacGregor Burns, Jack Walter Pellason p. 387. じやう、「同等であるが、大いに異った二院に議會を分たせむ」とは、現実的に議會の構造や組織のよへに強い影響を及ぼしてゐる」^⑤ See "The Democratic Republic." Second Ed. 1970. M. Diamond and Others. op. cit. p. 167.

④ Ibid.

⑤ "The Constitution of the United States, Its Sources and Its Application," Fifteenth Printing, March, 1952. Thomas James Norton. American Future. Inc. p. 8.

⑥ Ibid

⑦ "Government by the People." Third Ed. 1957. I. M. Burns and Others. Prentice-Hall, Inc. op. cit. p. 387.

⑧ "The Constitution of the United States" Fifteenth Ed. 1952. T. J. Norton. American Future, Inc. op. cit. p. 8.
連合規約における「代表者が……各州の立法部の指定する方法で任命され」という文言は、合衆国原憲法の上院議員選挙を規定した第一条第三節第一項に、その痕跡をとどめている。もちろん、この条文は、憲法修正第十七条で修正されている。

⑨ Ibid.

⑩ "Ogg and Ray's Essentials of American Government, The National Government." Eighth Edition. 1950. William H. Young Appleton-century-crofts, Inc p. 187.

⑪ "The Constitution of the United States." Fifteenth Ed. 1952. T. J. Norton. op. cit. p. 8.

⑫ "Congress and The Legislative Process." Joseph P. Harris. 1967. McGRAW-HILL Book Company. p. 6.

⑬ A Government by the People." 1966. United States Information Service. op. cit. p. 27.

⑭ "Congress and the Legislative Process." J. P. Harris. 1967. op. cit. p. 6.

じやう、人口の多い大州が小州に対抗して一方に味方するような下院での分裂的な事態は、たとえ起ったとしても、^⑮ として問題にするに足りなかった。

⑮ Ibid.

⑯ Ibid.

⑰ "The Democratic Republic". Second Ed. 1970. M. Diamond and Others. op. cit. p. 166.

⑱ "The Study of Politics; The Western Tradition and American Origin." 1963. Andrew Hacker. McGraw-Hill Book Company, Inc. p. 89.

⑲ Ibid.

⑳ op. cit. p. 90.

㉑ op. cit. p. 92.

㉒ Ibid.

- ②③ “The Democratic Republic.” Second Ed. 1970. M. Diamond and Others. op. cit. p. 167.
- ②④ “How States are Governed; A Guide to the Salient Features of Modern Constitutions.” Ernest F. Row. 1937. Sir Isaac Pitman & Sons. LTD. p. 52.
- ②⑤ “The Democratic Republic.” Second Ed. 1970. M. Diamond and Others. op. cit. p. 167.
- ②⑥ “Essentials of American Government.” Eighth Ed. 1950. William H. Young. op. cit. p. 188.
- ②⑦ Ibid.

アメリカ合衆国で、最初に二院制を採択したのは、本来的に州のレベルであった。「植民地が州に変わったとき、諸州の納税者は、短い任期でしか選挙されず、しかも多額の財産をもたない人びとからなる会議の議員に一切の立法権を与えることを恐れていた。そこで、ペンシルバニア州とジョージア州とを除いて、すべての新州の憲法は、上院を設立した。上院の議員は、いっそう長い任期で選ばれ、有産者となる筈であった。」See “A Government by the People.” 1966. United States Information Service. op. cit. pp. 27-28.

ところが、今日の合衆国では、ネブラスカ州やすべての都市は、實際上で一院制となっている。「ネブラスカ州は、一九三四年に憲法改正を行って二院制を廃し、一院制を確立した」。

州や地方のレベルで、「一院制論者の云うところによれば、二院相互の間に存する相違はきわめて少く、その選挙人は同じであり、しばしば任期も同じであり、各院共にたがいに責任を他に転化したがる傾向がある。しかも時間もよいにかかり、能率も概してわるい。……そこで、多くの州で二院制を改めて一院制とする旨の憲法改正案が発議されたことがある」。宮沢俊義著・「アメリカの憲法」参照、政治教育協会、昭和二十一年十一月二十日発行。

- ②⑧ “Essentials of American Government.” 1950. W. H. Young. op. cit. p. 188.

- ②⑨ Ibid.

- ③⑩ “A Government by the People.” 1966. United States Information Service. op. cit. p. 29.

- ③⑪ “Essentials of American Government.” 1950. W. H. Young. op. cit. p. 188.

とにかく、「二院制という伝統は、アメリカの政治生活に深く根ざしている。……合衆国のレベルで、何人も一院制の議会にむかう運動を考へることができなかった主な理由は、この国が依然として大州と小州とからなる連邦国家である、というところにある。じっさい、大州と小州とを統一するという問題を解決するという点では、この二院制以外にアメリカ国民を満足させる方法が示されなかったのである」。

See “The United States Political System.” Revised Ed. 1993, D. C. Coyle, op. cit. p. 60.

三 議会両院の構成様式

合衆国の「議会は」、憲法第一条(第一節後段)によって、「上院と下院とをもって構成される」。「この立法部の二

議院である上院と下院とは、立法権の上では、ほとんど完全に平等である^①。「上院議員は全州を代表し、下院議員は一州内部の議会選挙区を代表する^②」。けれども、アメリカ政治体制の下では、「権力分立のもたらした一つの帰結として、上院が下院とひとしく重要な団体である^③」。したがって、「いずれの議院も新しい法案（歳入を徴収する法案だけを除いて）の審議を始めることができる一方で、すでに他院が承認した法律の可決を拒むことができる^④」。

「その他〔議院内閣制〕の国々では、「下院が行政部を統制するがゆえに大部分の権力を手中におさめ、長老政治家の討議倶楽部として上院を存続させる傾向をもっている^⑤」。たとえば、「イギリスでは、かの著名な一九一一年の議会法によって、庶民院で可決した法案にたいする貴族院の拒否権は、一時的なものに過ぎない。こうして二年が経過すれば、三度にわたって庶民院が可決した法案は、国王に直接に奏上されて、裁可を受けることができる。国王の裁可を受けた法案は、上院の反対にもかかわらず、国家の法律となる^⑥」。このようにして、「イギリスの貴族院は、反対投票をすることと法案を引き延ばすことができるが、庶民院が最終的な決定権をもっている^⑦」。

ところが合衆国では、「立法手続きでごく僅かの部分を除けば、議会二院は、すべて平等である。これらの二議院は、法律上の権限で平等であり、また最終的な決定にあたえる影響力の点でも平等である^⑧」。「下院は、予算案を発議する点で僅かに特別の役割を留めているにすぎない。これに対して、上院は条約や大統領の官吏任命を承認すること^⑨で、特別の権限をあたえられている^⑩」。こうしたことで、「合衆国の上院は、下院と同様に強力であり、しかも若干の点では、それ以上に強力でさえある」。

さて、「下院は、諸州の国民によって、二年毎に選挙された議員をもって構成される」（憲法第二節第一項）一方で、「合衆国の上院は、各州の国民によって六年間にわたって選挙された二人の上院議員をもった構成される」（憲法修

正第十七条第一節)。これら二つの条文は、上下両院の構成について定めているが、この他に議員の民選および任期 Terms. が規定されている。これらの条文は、議員の民選を定めた点では、「アメリカ行政部や立法部に属する憲法上のすべての官吏が国民の投票で選ばれる世界で唯一の政府である、ということが強調されている。それは「国民の、国民による、国民のための政府」として先例がなく、また匹敵するものもないことを示している。^⑪

つぎに、議員の任期は、前記の二条文から、下院が二年を、上院が六年を勤務される。これら憲法上に定められた議員の任期は、見落すことのできない重要な要素である。^⑫「これらの条項によって、アメリカ議会は、英国の議会とちがって、議員の任期を決定する権限をもたない」。^⑬たとえば、「英国では、一六九四年、議会法によって庶民院の議員の任期は、三年に決められていた。ところが、一九一六年に七月法 Septennial Act. が可決されて、この三年任期は、七年に延長された」が、種々の事情のために、「一九一一年の議会法で、議員の任期が七年から五年に短縮された」。^⑭このように、英国では、議会法をもって、自由に議員の任期を変えることができる。

しかるに合衆国では、「かつての連合規約下で勤務した議員は、一年の任期で選挙されたばかりでなく、彼を任命した州の意思で何時でも交代させることができた」。^⑮そこで、アメリカ憲法は、ある種の時間的な余裕と活動の余地を議員に保障するために、任期を規定したのである。これによって、「議員は、強力な立法官となる期間を保障され、また自らの地位を有利に操作する時間、公共利益やまた自らの名声や有権者に対する影響力のために実質的な立法活動をはたす時間を保障されている」。^⑯また、「この固定された任期は、議員を政党やその指導者から独立させがちである」。^⑰したがって「……政党の指令は、利益集団、投票者および故郷の政党と適切に関係をたもつ上下両院の議員たちの双肩には殆ど掛けてこないであろう」。^⑱

ところで、議会の議員の任期は、選挙に関係があると同時に、また議会人の再選の問題にも関連をもっている。前記の任期を定めた憲法上の二条文には、議員の再選 Reelection of Congressmen. については、まったく触れるところがない。けれども、慣例として、議員の再選は可能である。「議会人は、その州の国民が代表者として望むかぎり、長期にわたって勤務する」^{①⑨}。エイブラハム・リンカンは、一八四六年、議会に選挙されて一期を勤務したが、その任期の満了にさいして、ある友人に手紙を書いた。つまり、「もし出馬しようとする者がいなければ、国民が私を再選する権利を拒むわけにはいかない」^{②①}。しかし、選挙に出馬する者がいたので、リンカンは再選されることを断念したのだった。「百年前には、偶数年毎に、新しく議員を選挙して、その官職を引き継がせることが、多くの議会選挙区にみられる仕来りであった」^{②②}。

だが一九〇〇年頃から、議会両院の議員達の在職期間は、いちじるしく増大した。「選挙の議会人は、半世紀近くも勤務し、また少なくとも四期の二年任期を勤務した者は、下院議員の三分の二近くに達している」^{②③}。こうして、「議員達は、長い在職期間をつうじて経験豊かな立法官となり、また同じ常任委員会に永く勤務することで、その委員会で扱われる立法主題に精通するようになる」^{②④}。いっばんに「議会人は、すべての時間を職務に注ぎ込み、また本人の意思で引退するか、そうでなければ投票者達の手で引退を迫られるかするまで、その職務に勤続することを期待されている」^{②⑤}。げんじつに、「多くの議会人は、また「安全」選挙区 “Safe” districts. の出身であり、故郷の人びとの感情を損わないかぎり、選挙区では彼を確実に再選する」^{②⑥}。

注

① “The American System of Government”. February, 1971. Ernest S. Griffith. Methuen & Co., Ltd. p. 22.

「政治制度からみたアメリカの議会体制」(一 一 會)

- ② "The Government of the United States." 1969. Fourth Ed. United States Information Service. op. cit. p. 23.
- ③ "The United States Political System." Revised Ed. 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 60.
- ④ "A Government by the People" 1966. United States Information Service op. cit. p. 32.
- ⑤ "The United States Political System." Revised Ed. 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 60.
- ⑥ See "How States Are Governed." Ernest F. Row. 1937. op. cit. p. 53.
「64年12月」の一九一一年の議会は、予算法案についても貴族院から一切の権限を奪ったのである。
- ⑦ "The United States Political System." Revised Ed. 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 60.
- ⑧ "The American System of Government. E. Griffith. 1971. op. cit. p. 22
- ⑨ Ibid.
- ⑩ "The United States Political System." Revised Ed. 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 60.
- ⑪ "The Constitution of the United States." 1952. T. J. Norton. op. cit. p. 9.
「1952」『緊密にアメリカ憲法を範とした諸国で多く、官吏の選挙は、合衆国ほと一般的ではない』。
- ⑫ "The Democratic Republic." Second Ed. 1970. Diamond and Others. op. cit. p. 167.
- ⑬ "The Constitution of the United States." 1952. T. J. Norton. op. cit. p. 9.
- ⑭ Ibid.
- ⑮ op. cit. p. 8.
- ⑯ "The Democratic Republic." Second Ed. 1970. M. Diamond and Others. cit. pp. 167-168.
「こうして議員は、個人的な業績の記録を打ち立て、また自らを政治的境位から部分的に独立させることができる。」
- ⑰ op. cit. p. 168.
イギリス首相は、すくなくとも理論的に、いつでも議会を解散することができるし、こうしてまた、あらゆる議員を新しい選挙に強制的に立ち向かわせることが可能である。この議会の解散権は、首相やまた彼をつうじての全国政党の組織に対して、下院で顕著な政党の規律や規則性を産み出すのを助ける強力な懲罰的な武器となる。だが合衆国の憲法に規定された任期は、この懲罰的な武器を議会の指導権から奪っている。
- ⑱ Ibid.
- 「このような議員の独立性は、議会の構造や組織をつうじて、また議会の機能をつうじて反映している。」
- ⑲ "The Government of the United States." 1969. Fourth Ed. United Information service. op. cit. p. 27.
- ⑳ "Congress and the Legislative Process." J. P. Harris. 1967. op. cit. p. 17.
- ㉑ Ibid.
- ㉒ "The Government of the United States." 1969. Fourth Ed. United States Information Service. op. cit. p. 27.
一九〇〇年以前には、一般に下院に選挙された約半数の議員が全く議会に勤務した経験がなく、わずかに上院議員の三分の一が一期以上にわたって在職したにすぎなかった。また、一九六六年から遡った十年間には、それぞれの新議会に登場した新任議員は、平均すれば、下院で十四・六%、上院では十二・二%であった。 See "Congress and the Legislative Process." J. P. Harris. 1967. op. cit. p. 17.

② Ibid.

② Ibid.

③ "The United States Political System," Revised Ed. 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 62.

四 各院議員の資格条件

それでは、合衆国議会の議員となるためには、どんな資格を備えなければならないであろうか？「議会のいずれか一院に議席を占めるためには、少なくとも、憲法の定めた三つの必要条件を充たさなければならぬ」^①。つまり、「年令二十五歳に達せず、七年間にわたって合衆国の市民でなく、また選挙されるとき選出される州の住民でない者は、何人も下院議員となることができない」(憲法第一条第二節第二項)。また「年令三十歳に達せず、九年間にわたって合衆国の市民でなく、選挙されるとき選出される州の住民でない者は、何人も上院議員となることができない」(憲法第一条第三節第三項)。これらの二条文から分るように、上院および下院の議員達の三つの必要条件とは、(一)、年令、(二)、合衆国の市民権および(三)、居住権である。

まず(一)の年令条件は、下院議員が二十五歳で、上院議員が三十歳である。これらの年令条件は、おそらく理論的に、それぞれ議員職を完遂するに適しい能力を前提としたものとみてよいであろう。エドワード・コーウィンの所説によれば、各議員は「選挙される時にこれらの資格を備えている必要はなく、職務の宣誓を行ない、かつその職務に就任する時に備えていれ^②ば十分である」。「上院議員が議席に就くときその官職の資格条件を備えていれ^③ば十分だということは、早くもヘンリー・クレイの事件で確立されたが、H・クレイは、三十歳以前に上院に選挙されたのであった。これに対応した原則は、また同様に下院議員にも常に適用されてきた」。

けれども、「相当数の議員達は、下院に初当選したとき、四十歳足らずであつた」^④とされるが、上院議員のなかには、「上院に選挙される以前に下院で数期を勤務した者もいる」^⑤。それゆえ、上院への初当選は、四十五、六歳が普通であろう。アメリカでは、「下院議員は往々にして上院に籍を移すが、上院議員でかつて下院に出馬した者は殆ど存在しない」^⑥したがって、「平均して上院議員は、下院議員よりも数年年長である」^⑦。たとえば、「一九六五年、下院議員の平均年令は、五十五歳であつたが、上院議員の場合は、五十七・七歳であつた」^⑧。この時点でも、下院議員よりも、上院議員は、七・二歳も年長である。このことは当然に、上院が下院よりも資質が高いことを示す一つの指標であらう。ともあれ総じて、憲法上に定められた年令条件は、上院および下院共に、現実には十五年前後低いようである。つぎに(二)の合衆国の市民権は、上院議員が九年、下院議員が七年となっているが、これに対する尤もらしい理由は見当らない。けれども、この市民権は、おそらく、合衆国に対する議員達の忠誠心を要求したものであらう。ちなみに、合衆国の大統領の資格条件としては、十四年間の市民権が必要とされている(憲法第二条第一節第五項)。最後に(三)の居住条件は、アメリカ的な規定であつて、「代表者が選挙区の存在する州の住民であるのと同様に、彼が代表する選挙区の住民であることは、現実的に普遍的な必要条件となっている」^⑨。「合衆国では、この地方的な居住権が地方の誇りから求められている」^⑩のである。ところが「大英帝国の庶民院の議員は、有権者の選挙区の住民である必要がなく、まして居住者である必要もない」^⑪。したがって英国では、「魅力のある候補達は、彼等を求めている別の選挙区で採用される」^⑫。

ところで、「下院議員が選出される議会選挙区の住民でなければならぬ、という必要条件は、憲法によってではなく、むしろ慣例や伝統から志向されている。……じっさい、大多数の選挙区で長年にわたる本当の居住権は、議会

への候補者を選挙する投票者が求めているものである。^⑬ もちろん、上院議員の候補は、たいてい長期にわたって選挙される州に住んでいる人びとである。^⑭ 上下のいずれの議院にかかわらず、「新しい候補は、『渡り政治屋』“Carpetbagger”と呼ばれ、落選を免れないのが普通である」。^⑮

たとえば、「ピア・サリンジャーは、ケネディとジョンソンとの両大統領の新聞秘書官であり、故郷のカリフォルニア州に帰って、上院の民主党候補として指名を受けたが、選挙戦に敗れた」。^⑯ また「多年にわたってワシントンD・Cに住んでいたロバート・ケネディは、法律上ではマサチューセッツ州の住民であったが、ニュー・ヨーク州に居住を構えて、上院議員に立候補することを宣言し、一九四六年に当選した。居住権の先例が破られたのは、このときである」。^⑰ いずれにしても、「その当落に拘らず、R・ケネディとP・サリンジャーとの両候補が、渡り政治家として非難されたことは確かである」。^⑱

以上にわたって、年令、市民権および居住権の必要条件について述べてきたが、もとより、「これらの必要条件に合致しているだけでは、議会人としての『資格を与えられる』わけではない」。^⑲ けれども、これらの制限は、議員の性別 Sex.にも全く関係がない。一九二〇年に採択された憲法修正第十九条によれば、「合衆国の市民権は、性別のゆえに、合衆国または如何なる州によっても否認されるか、もしくは奪い去られてはならない」。いうまでもなく、この規定は、男女平等の原則または婦人参政権 Suffrage by Women.を保障したものである。「この憲法修正の提案の決議は、一八七八年〔六月十日〕、スーザンB・アンソニーの請願でカリフォルニア州選出のA・A・サージェント上院議員の手で初めて議会に発議されたが、それはこの修正提案が両院で可決される約四十年前のことであった」。^⑳ ともあれ、完全な意味で男女平等に基く婦人参政権が保障されたのは、この憲法修正によってである。

だが、合衆国における婦人の参政権は、それよりも早く、原憲法の「各州は少なくとも一名の代表者を選挙することが出来る」(第一条第二節第三項)という規定によって、憲法上に定められた資格が婦人にも適用されていた。それゆえ、「州の選挙区が議会に議席を占める婦人を選挙することも認められる」⁽²¹⁾。こうして、「一九一六年、一婦人が合衆国の下院に選挙された。その最初に角頭を現わすことで名声を拍した婦人下院議員は、モンタナ州選出のジャネット・ランキン嬢であった。それは憲法修正第十九条の採択で、州の市民権と合衆国の市民権との両者のもとで、婦人に参政権が与えられる四年前のことであつた」⁽²²⁾。そして最近における婦人議員の数は、一九六九年、一人の上院議員と九人の下院議員が存在し、合計して十人を数えた。⁽²³⁾

またこの他にアメリカでは、「合衆国市民の投票権は、人種、皮膚の色または以前の奴隷的身分のゆえに、合衆国もしくは孰れかの州によって否認されるか、または奪い去られてはならない」(憲法修正第十五条)、と規定されている。それゆえ一九六九年、「合衆国議会には、一人の上院議員と十人の下院議員とで、合計して十一人のネグロ議員が存在した」⁽²⁴⁾。また、多くの外国生れの議員達も存在している。

最後に、見落してはならないことは、上来の憲法上の必要条件に対して、慣例や慣習によって、多年にわたる政治的経験が付加されるようになった、ということである。「この国の地方では、個人が成功への希望に燃えて、選挙に出馬するためには共和党員となり、またその他の地方では民主党員とならなければならないことは、ほとんど避けることができない。しかも今日では、あらゆる州や選挙区には、国家の立法部の候補にとって『有用な人物』“Availability”となるべき多くの不文の資格がある。もちろん、これらの資格については、きわめて多様性に豊んでいるので、完全に一般化することができない」⁽²⁵⁾。

- ① "Essentials of American Government." Eighth Edition. 1950. W. H. Young. op. cit. 194.
- ② "The Constitution and What It Means Today." Edward S. Corwin. 1969. Atheneum. p. 10.
- ③ op. cit. p. 7.
- ④ "Congress and the Legislative Process. J. P. Harris. 1967. McGraw-Hill, Inc. op. cit. p. 11.
- ⑤ Ibid.
- ⑥ "The United States Political System." Revised Ed. 1963. D. C. Coyle. p. 60.
これに関連していえば、第六代大統領だった「J. Q. アダムスは、ホワイト・ハウスを退陣した後で、議会に議席を占めた最初の、また唯一の「人物であった。See "The President of the United States" 1963. Maxim Lithan Armbruster. Washington Square press. Inc. p. 31.
- ⑦ "The United States Political System." Revised Ed. 1963. D. C. Coyle. op. cit. p. 60.
- ⑧ "Congress and the Legislative Process." J. P. Harris. 1967. McGraw-Hill, Inc. op. cit. p. 16.
もっとも重要な上院の九つの委員会の委員長達の平均年齢は、七十一歳であった。また、もっとも重要な下院の十一の委員会の委員長達の平均年齢は、六十七歳であった。
ちなみに、大統領の就任時における平均年齢は、五五・五歳である。
- ⑨ "Essentials of American Government." Eighth Ed. 1950. W. H. Young. op. cit. p. 195.
- ⑩ "Congress and the Legislative process." 1967. J. P. Harris. McGraw-Hill Book Company Inc. op. cit. p. 22.
「地方に住居を構えなければならぬ」というのの伝統は、好ましくない地方の偏狭心をうみだし、主要政党にとって……、有能で有望ある候補を補充することを難しくするばかりでなく、投票者の選挙権を選挙区の居住者に制限する、という好ましくない結果をまねいている」。
- ⑪ "The Constitution of the United States." 1952. T. J. Norton. American Future, Inc. op. cit. p. 10.
- ⑫ "Congress and the Legislative Process." 1967. J. P. Harris. McGraw-Hill Book Company Inc. op. cit. p. 22.
ところが、アメリカでは、居住権のゆえに、「公的生活を熱望する有能で、大志を抱く候補が、その選挙区で小政党に属するか、または在職の議員が引退しないために、議会に選出される機会のないところもある」。
- ⑬ op. cit. pp. 21-22.
「通例として、まだその選挙区の住民となっていない候補は、出馬を表明する前に居住権を確定する」。
- ⑭ op. cit. p22.
- ⑮ Ibid.
- ⑯ Ibid.
- ⑰ Ibid.

R・ケネディは、ニュー・ヨーク州では司法長官として広くその名を知られていたが、また一人の青年として、この州に住みついた。そして、彼は、ごく最近、ニュー・ヨーク州に居住権を定めたにすぎなかった。

¹⁸ Ibid.

¹⁹ "Essentials of American Government." Eighth Ed. 1950. W. H. Young. op. cit. p. 195.

²⁰ "Constitution of the United States." 1952. T. J. Norton. op. cit. p. 256.

アメリカで婦人参政権の憲法修正が議会に提案される十一年前、イギリスでは、一八六七年、改革法案が議会に掛けられていた。このときジョン・ステュアート・ミルは、婦人参政権を定めた修正を提案したが、この改革案には、一八三二年の改革法案で制限されていた上流・中流の階級をこえて拡大したことで、参政権をほとんど普通選挙に近いものとしていた。

この提案は、最初「滑稽なもの」"Something droll."と考えられたが、それは最終的には下院で極めて興味ふかい、慎重で、しかも有益な論議を巻き起した。ところが議会での票決で、この修正案は七三票を獲得したものの、反対投票は一九六票であった。しかし第三次改革法案は、一八八四年の参政権を貧民、禁治産者および犯罪者を除いて、全男子に拡大した。こうして参政権は、ついに一九一九年、婦人にも与えられたのである。

ところで、イギリス下院に初めて議席を占めた婦人は、プリマウスのナンシー・アスター夫人であり、この年の十一月に選挙され、十二月に議席を認められたが、バージニア州のラングホーン家の生れであった。 op. cit. pp. 256-257.

²¹ op. cit. p. 10.

²² op. cit. p. 10. or p. 257.

憲法修正第十九条が採択される前に、連邦の多くの州では、州の問題にたいして婦人の参政権を認めていた。たとえば、ワイオミング州が一八六七年に婦人参政権をあたえ、コロラド州が一八九三年、アイオダ州が一八九六年、そしてワシントン州では一九一〇年に婦人参政権があたえられた。

²³ "The Government of the United States." 1969. Fourth Ed. United States Information. op. cit. p. 28.

²⁴ Ibid.

²⁵ "Essentials of the American Government." Eighth Ed. 1950. W. H. Young. op. cit. p. 195.